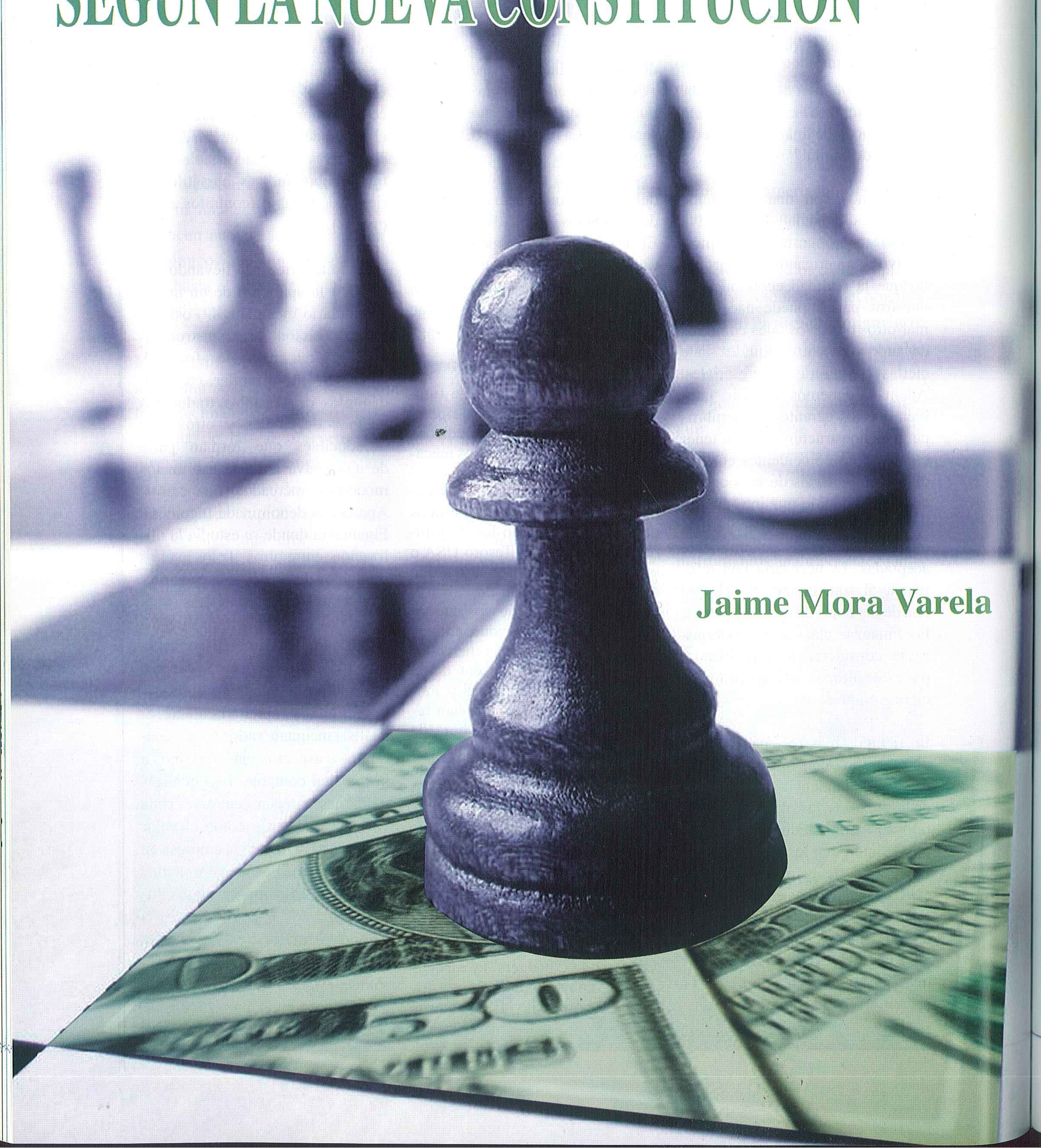
EL PROCESO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO SEGÚN LA NUEVA CONSTITUCIÓN



Jaime Mora Varela

I. UN ESCENARIO HISTÓRICO COMPLEJO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO.

La Constitución en tanto horizonte histórico de sentido, desde donde se configura políticamente el proceso de Autonomías y Descentralización del Estado, se inscribe en un escenario complejo que da perfil a su institucionalidad. En este sentido, el Ecuador de hoy no es radicalmente distinto del país heredado desde antes de iniciar su vida republicana, étnica y culturalmente plural, con instituciones y viejas prácticas patrimoniales provenientes del orden colonial y una dinámica social, política y económica regional fragmentaria. Su historia reciente, vuelta la democracia formal en 1979, verifica la crisis de un régimen político liberal meramente representativo que, especialmente, a partir del período presidencial del Arq. Sixto Durán Ballén (1992-1996), procuró implementar las recomendaciones fondomonetaristas de desmantelamiento del Estado social de derecho[1]. El pueblo desencantado e indignado con la partidocracia destituyó, sin embargo, a través de un Congreso desacreditado, a los tres penúltimos presidentes electos en las urnas: Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en el 2000 y Lucio Gutiérrez en el 2005, apoyando decisivamente, puesto que no ha perdido la esperanza, el proyecto de revolución ciudadana del actual mandatario, el Eco. Rafael Correa (2007-2010).

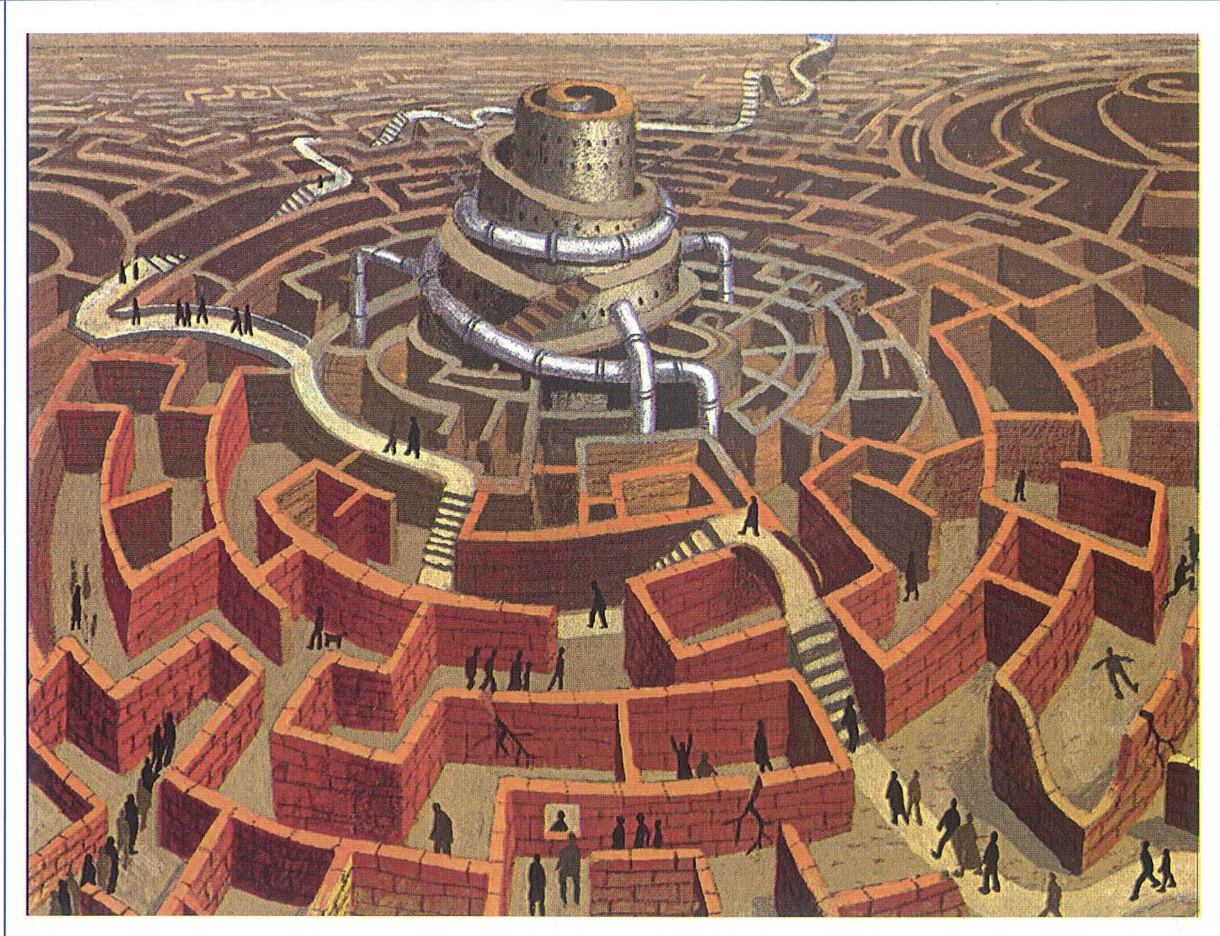
Ciertamente, el Ecuador actual se sigue configurando desde una matriz liberal que, ideológicamente, está en la base de la globalización actual, en tanto impulsada por las sociedades post-industriales del Norte planetario, y que, sin dejar de imponer sus agendas respectivas al Sur global, han sabido muy bien hacer entrar en los diversos niveles de la agenda política del país sus propios requerimientos, como habría ocurrido con el modelo de desarrollo y consiguiente proceso de la descentralización del Estado inspirados en el denominado Consenso de Washington[2]. Este modelo, acorde a una economía de libre mercado global y cifrado, en consecuencia, en el crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, ahorro interno y pago de la deuda externa, requería un nuevo rol del Estado que precisamente, frente a una gestión burocrática ineficiente y clientelar de la cosa pública, "en aras de aumentar su eficiencia, privatizó, desreguló y descentralizó todo lo que pudo, pero no logró con ello consolidar la democracia política en el plano social"[3].

Finalmente, el Ecuador de hoy y sin ser ajeno del giro a la izquierda que estarían dando las democracias emergentes de América Latina en su afán de atender la deuda social, pretende, empero, desde su ideario constitucional, recuperar y fortalecer la presencia del Estado nacional gestionando el desarrollo del país a través de la implementación de un Plan Nacional de Desarrollo en sintonía con los Objetivos del Milenio de la ONU, e impulsar la integración bolivariana y latinoamericana como alternativa multipolar en la búsqueda de bienestar de la población[4].

En este contexto el Ecuador de hoy, rico en recursos naturales y un patrimonio histórico y pluricultural milenario e inapreciable, presenta, sin embargo, un devenir marcado por la inequidad social generalizada[5] que deteriora significativamente las condiciones y calidad de vida de gran parte de su población, mayoritariamente joven. Supuesto esto, si el Estado ecuatoriano, según la nueva Constitución, "se gobierna de manera descentralizada"[6] y tiene como deber primordial: "promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización"[7]..., no es inoportuno reflexionar sobre la presencia y el papel del Estado en el proceso de autonomías y descentralización, tal como está planteado en el texto constitucional, e identificar los principales desafíos que plantea su efectiva implementación en la agenda decisional a nivel administrativo fiscal del país.

II. PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO[8].

El Ecuador desde su constitución como República mantiene una tradición colonial de reconocimiento de gobiernos locales[9]. Durante la primera etapa de su vida republicana vivirá una descentralización administrativa efectiva, reflejo de los aspectos económicos y productivos de las ciudades[10]; caminará, sin embargo, hacia la consolidación del Estado-Nación, único y centralizado, gracias a la visión "nacional" de García Moreno y a la revolución liberal de Eloy Alfaro. Con este último, el Estado recobrará el control sobre amplias esferas de la Sociedad Civil que estaban en manos de la Iglesia: educación oficial, el Registro Civil, la regulación del contrato matrimonial, la beneficencia, etc.; y no tendrá otra función que establecer un marco jurídico institucional, en tanto que, garantizando la defensa y seguridad de los ciudadanos y sus derechos de propiedad, la burguesía comercial controlará el Estado y sería la verdadera responsable de construir el progreso desarrollando la actividad agro exportadora del país[11].

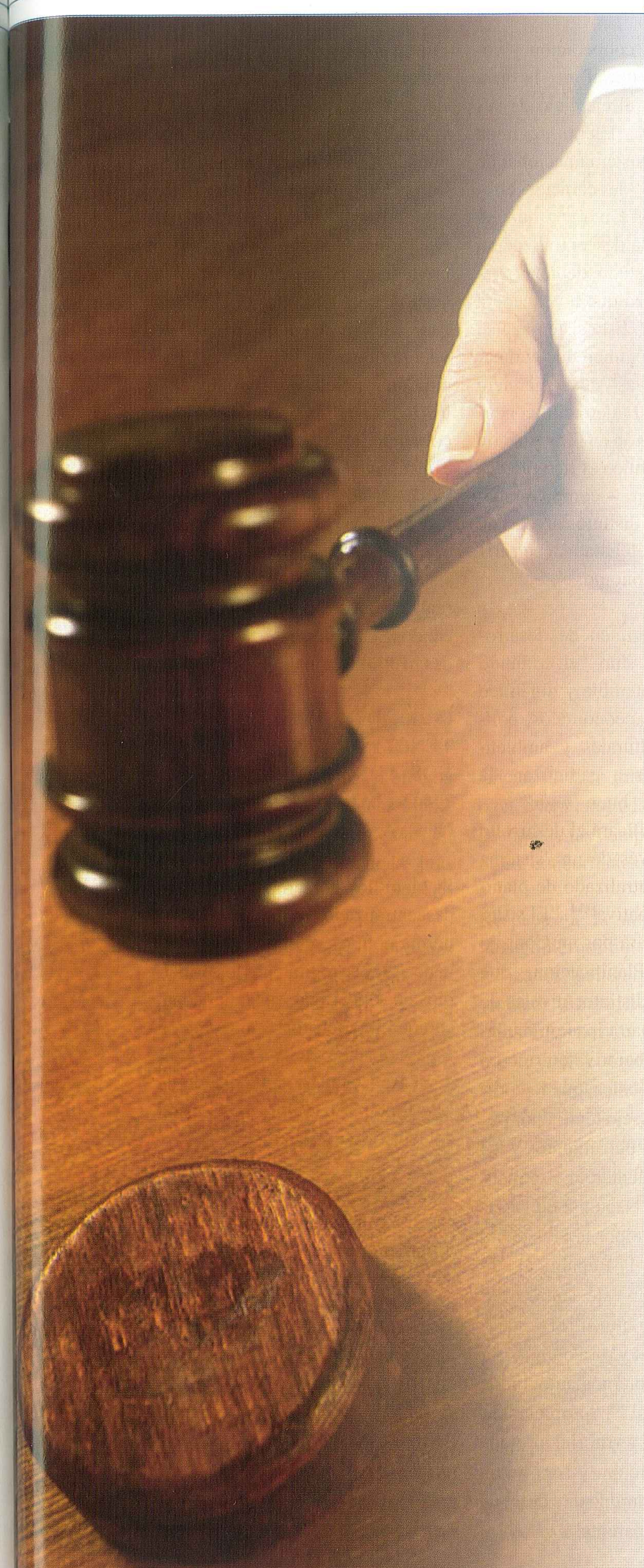


Las innovaciones julianas de 1925 favorecerán a los sectores medios, principalmente a la burocracia, e impulsarán la modernización del aparato estatal; las transformaciones fiscales, a raíz de la creación del Banco Central por el presidente Isidro Ayora, limitarán el poder de la banca y centralizarán la dirección de la economía[12]. Tres décadas después, la creación de la Junta Nacional de Planificación (1959) consolidará un régimen centralizado de planificación[13]. Igualmente, la primera reforma tributaria (1962) centralizará los impuestos a nivel nacional eliminando todos aquellos creados por municipios y consejos provinciales a nivel local[14]. En 1966 aparecerá, sin embargo, la Ley de Régimen Municipal y, en 1969, la Ley de Régimen Provincial[15], ambas de carácter descentralizador. Con el boom petrolero, a partir de 1972 y a manos de las dictaduras militares, se afianzará el Estado nacional interventor y desarrollista de Bienestar Social que, a través del gobierno central, controlará los impuestos, la planificación, la ejecución y será el principal exportador del país, transfiriendo, vuelta la democracia formal en 1979, recursos a los gobiernos provinciales y municipales en una especie de regreso inicial a procesos descentralizadores.

En 1990 se aprobarán dos Leyes para la asignación de fondos: FODESEC Y FONDEPRO. Y a partir de esta década -siguiendo a Fernando Carrión[16]- las propuestas descentralizadoras "se han manifestado a partir de cuatro momentos, cuyos énfasis han significado condiciones específicas en la formulación de políticas públicas locales", a saber:

Primero, "y enmarcado en los planteamientos de reforma del Estado a partir de los principios "neoliberales" prevalecientes en la Ley de Modernización (1993), surgió una propuesta de ley municipalista (1997) como una búsqueda de racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada en la prestación de servicios", y sin que presentara alternativa alguna para "integrar o reforzar al Estado central"[17]. Sin embargo, se aprobarán la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (1997), la Ley de Distribución del 15% (1997) y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005).

Segundo, en el contexto de la crisis financiera de 1999 y cuando cinco provincias habían levantado su propuesta autonómica pronunciándose vía consulta popular, "se enfatizó en la redistribución de recursos con el objetivo de potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población", aunque "se diluyó con la crisis económica financiera que desembocó en la dolarización y en cuyo contexto más bien se relegitimizaron algunos gobiernos seccionales sea a través de demandas clientelares o de operaciones exitosas de obra pública"[18].



Tercero, sustentados en la Constitución de 1998[19] y a partir de la promulgación del Reglamento de Descentralización del Estado (2001), "los gobiernos seccionales optaron por una estrategia de descentralización, basados en la concepción de transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales y en una gama inmensa de potenciales competencias a ser transferidas"[20]. Con todo "y pese a la profusión de marco legal de sustento para la descentralización, al no haberse constituido ésta en política de Estado y estar sometida al voluntarismo tanto de las entidades seccionales como de las centrales y en muchos casos dependiente de la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, el proceso de descentralización no ha podido mantener una línea de continuidad y su demanda, debate e instrumentación se ha diluido en la discusión procedimental sobre los convenios de transferencias de competencias"[21]. A este momento pertenece la aprobación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (2002).

Cuarto, "a partir de la presentación por parte de la Asociación de Municipalidades, el Consorcio de Consejos Provinciales y los alcaldes de Quito y Guayaquil entre otros dignatarios de un Proyecto de "Ley para el Ejercicio de las Autonomías [2006]", se buscaría establecer "la posibilidad de que cualquier cantón o provincia o incluso cualquier tipo de asociación entre ellos, pueda acceder voluntariamente y por decisión de consulta popular a un Régimen Especial Autonómico"[22].

Ciertamente aún cuando han transcurrido 13 años desde la aprobación de la Ley de Descentralización, el proceso ha avanzado muy poco. Entre las entidades públicas nacionales responsables de definir y aplicar la política de la descentralización del Estado, destacaba el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), que se mantuvo vigente hasta hace dos años, en que el nuevo gobierno de Rafael Correa resolvió su desaparición y el traslado de algunas de sus competencias a la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), cuya misión es retomar la actividad planeativa y coordinadora de la planificación –entre los diversos niveles de gobierno– de parte del gobierno central.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN.

La República del Ecuador, en tanto "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico", "se gobierna [, según reza la Constitución,] de manera descentralizada"[23]. En este sentido, entre sus deberes primordiales está el "planificar el desarrollo nacional", promoviendo "el desarrollo sustentable", "equitativo y solidario de todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización" "para acceder al buen vivir"[24].

Ahora bien, si "la soberanía", radicada en el pueblo, "se ejerce a través de los órganos de poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución"[25]..., puede entenderse que, en dicho ejercicio y por ambas vías[26], la manera descentralizada de gobernarse democráticamente la república del Ecuador no es sino un proceso de desarrollo institucional que constituye al Estado y orienta la "organización del territorio"[27] definiendo, en correspondencia, un "régimen de gobiernos autónomos descentralizados"[28], un "régimen de competencias"[29] y el modo de hacer disponibles los recursos económicos[30], enmarcado, todo esto, en un régimen y planes de desarrollo nacional y local[31].

Por esta razón, el Estado ecuatoriano, en tanto se gobierna de manera descentralizada, lo hace a través de un régimen de gobiernos autónomos descentralizados: regionales[32], provinciales[33], municipales[34], parroquiales rurales[35] y regímenes especiales[36], que permitiría la asignación y distribución social de los recursos exigiendo la articulación, cooperación y coordinación territorial de la gestión pública en el ejercicio de sus competencias[37]. Dicho régimen establecerá un sistema nacional de competencias, "de carácter obligatorio y progresivo"[38], que se corresponde a la descentralización territorial del Estado, debiendo hacerlo en un plazo que no excederá los ocho años[39]. Este sistema, a su vez, exige un régimen de "competencias exclusivas" cuyo ejercicio "no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno"[40], del Estado central[41] y gobiernos autónomos[42].

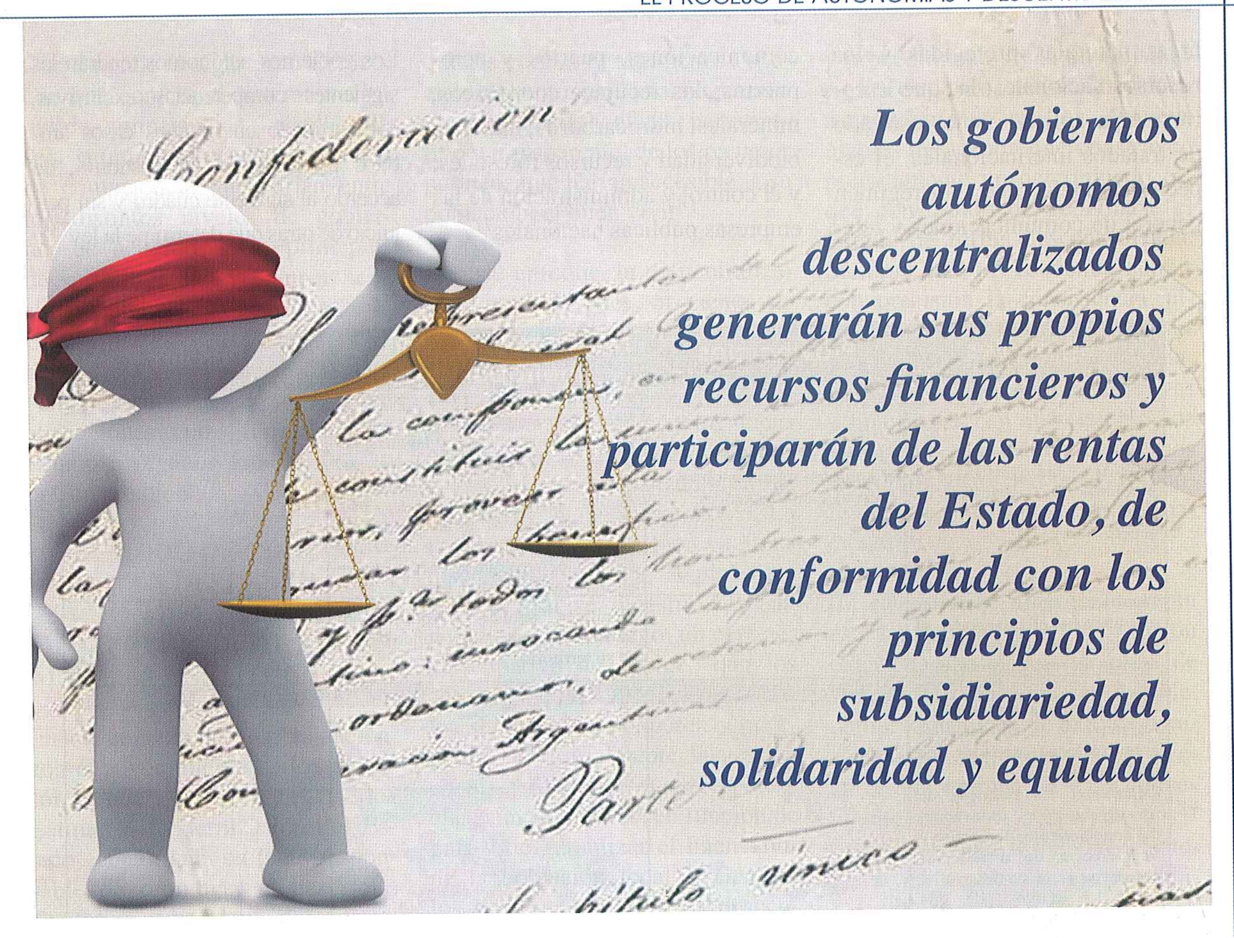
Respecto al régimen de desarrollo, que no es sino "el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales" tendentes a garantizar "la realización del buen vivir"[43]..., "el Estado planificará el desarrollo del país" a través de un "sistema nacional descentralizado de planificación participativa"[44]. "El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana [solo deliberativa], y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo" propuesto por la Presidenta o Presidente de la República, que lo presidirá[45]. En este sentido, "la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados"[46]; "propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente"[47].

Finalmente, si el régimen de desarrollo se propone "construir un sistema económico, justo", "social y solidario"[48]..., la política económica[49], el sistema financiero[50], los sectores estratégicos, servicios y empresas públicas[51], las diversas formas de organización de la producción en la economía y su gestión[52], el derecho a la propiedad[53], las modalidades de trabajo y su retribución[54], la democratización de los factores productivos[55], los intercambios económicos y el comercio justo[56], el ahorro interno e incentivos al retorno del ahorro y bienes de las personas migrantes, las inversiones nacionales y extranjeras[57], responden a dicho sistema económico y tienden a la realización del buen vivir enmarcándose en el régimen y planes de desarrollo nacional y locales.

IV. AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS SEGÚN LA NUEVA CONSTITUCIÓN.

Si bien "los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso [, empero,] el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional"[58].

Respecto a la autonomía política, en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, los consejos regionales y provinciales, los concejos municipales y metropolitanos, "tendrán facultades legislativas (...). Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias"[59], en cuyo ejercicio "emitirán acuerdos y resoluciones"[60]. Todos, sin embargo, "ejercerán facultades ejecutivas"[61]. Recuérdese que



tanto prefectos y vice prefectos provinciales como Alcaldes municipales, concejalas y concejales en cada cantón, los vocales de las juntas parroquiales son autoridades de elección popular. Igualmente, no se olvide que "en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación (...) para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos en los gobiernos..." [62].

Respecto a la autonomía administrativa, "los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente [las] competencias [exclusivas]"; caso contrario lo harán obligatoriamente y en forma progresiva según el procedimiento y plazos regulados por el organismo técnico con que cuenta el sistema nacional de competencias[63]. Esto mismo puede, muy bien, extenderse a la transferencia y gestión de las competencias adicionales, concurrentes y residuales[64].

Respecto a la autonomía fiscal, "los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad"[65]. Para lo primero, como es el caso por ejemplo de los gobiernos municipales, podrían crear, modificar o suprimir tributos según las atribuciones conferidas por la ley[66]; para lo segundo, "participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional"[67] a sus respectivas cuentas. En este sentido la ley orgánica correspondiente regulará, pues: "la distribución de los recursos" entre los gobiernos autónomos[68]; el derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por las actividades extractivas o industriales que se realicen en su territorio[69]; y la integración del organismo técnico responsable de cuantificar los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de sus gobiernos[70].

Respecto a las competencias exclusivas, el Estado central las tendrá sobre: La defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio; la planificación nacional; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, comercio exterior y endeudamiento; las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda; las

áreas naturales protegidas y los recursos nacionales; las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales; el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; y el control y administración de las empresas públicas nacionales[71].

Los gobiernos autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, compartiendo en muchos casos ámbitos privilegiados de gestión[72], de acuerdo al siguiente cuadro y sin perjuicio de otras que determine la ley[73] :

Regionales	Provinciales	Municipales Distritales metropolitanos [74]	Rurales
Planificar el desarrollo de su jurisdicción y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada.			
Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.	Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.	Respecto a las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley..., delimitar, regular, autorizar y controlar su uso, el acceso efectivo de las personas a ese uso, la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en ellos, incluídas las canteras.	
Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte; el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.		Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio.	
Planificar, construir y mantener el sistema vial de su ámbito coordinadamente			
Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.			
Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo, en el marco de la planificación nacional.			
Fomentar las actividades productivas de su jurisdicción, incluida la agropecuaria.			Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias,
Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.			
	La gestión ambiental provincial.		la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
	Planificar, construir, operar y mantener obras de riego.		
		Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón.	
		Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.	Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o des-centralizados por otros niveles de gobierno. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.
		Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.	
		Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.	
		Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.	
		Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.	
		Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	
			Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.

Fuente: CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008: Arts. 262 - 267.
Autor: Jaime Mora

Corresponde al organismo técnico, con que contará el sistema nacional de competencias, "resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo a los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional[75], la cual tiene como atribución: "dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución"[76].

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, UN DESAFÍO DESDE EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL.

En un contexto de globalización, con el advenimiento de los procesos democratizadores en América Latina, la modernización del Estado ecuatoriano, en tanto responsable de promover el desarrollo equitativo y solidario de todo su territorio, cuenta, entre sus estrategias más importantes, fortalecer el proceso de autonomías y descentralización[77].

Ciertamente, ante la crisis de un sistema político centralista y el carácter facultativo y discrecional que tenía el proceso descentralizador con la Constitución de 1998, la Ley de Descentralización (1997) y su Reglamento (2001), la nueva Carta Magna, y aún en espera de una nueva Ley orgánica al respecto[78], enfatiza la descentralización por encima de la autonomía, desde un nuevo enfoque convirtiéndose en un fuerte incentivo para la coordinación territorial del Ecuador[79].

Desde ese nuevo enfoque el proceso de descentralización del poder central hacia los gobiernos autónomos descentralizados es "obligatorio y progresivo", requiriendo un período de tiempo no menor a ocho años para su implementación[80]. El Ecuador se gobernaría, pues, de manera descentralizada a través de un régimen de gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales, parroquiales rurales y regímenes especiales, promoviendo la asignación y uso, eficiente y eficaz, participativo y transparente, de los recursos públicos que harían accesible, a su población, el buen vivir[81].

En este enfoque, la descentralización implica, pues, al menos *de iure*, recuperar el rol del Estado central como "planificador nacional y delineador de las macro políticas" que serían implementadas obligatoriamente por los gobiernos autónomos descentralizados en sus respectivos planes de gestión[82]. La descentralización, si bien ya no es discrecional y desde la planificación central se muestra vertical, adquiere, sin embargo, un carácter participativo que exige "que los actores sociales y gubernamentales se articulen, cooperen y coordinen" territorialmente la gestión en el ejercicio de sus competencias, aún exclusivas, en función de país y de garantizar el buen vivir de la población local[83]. *De iure* los gobiernos autónomos descentralizados comparten, como se ha mostrado más arriba, competencias exclusivas y ámbitos privilegiados de coordinación horizontal sectorial e intersectorial, vertical y gubernamental multinivel[84]; y su ejercicio, en modo alguno, "excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno"[85], del Estado central[86] y gobiernos autónomos[87].

Los principales desafíos que enfrentan la descentralización y los gobiernos autónomos descentralizados surgen del paso, que tendrá que hacerse, del deber ser, que *de iure* se establece en el nuevo marco constitucional, a su implementación efectiva o *de facto* en la agenda decisional a nivel administrativo fiscal del país. Ciertamente, en tanto exista voluntad política de constituir al proceso descentralizador en política pública de Estado, será importante promulgar la Ley orgánica respectiva y su correspondiente normativa complementaria, pero nunca será suficiente, si no hay claridad en los objetivos y procedimientos y si, las mismas reglas de juego, no se introducen adecuadamente en los diversos niveles de agenda que construyen políticamente un determinado orden constituido de gobernarse el Estado de forma descentralizada. Siempre será trascendental definir con precisión la consistencia, alcance y coordinación de la autonomía y competencias intergubernamentales políticas, administrativas y financieras con que cuentan, los gobiernos central y autónomos descentralizados, en la gestión política y pública del territorial nacional[88].

En este sentido el proceso según está concebido en la Constitución exige tiempo y un conjunto de condiciones que lo hagan factible, como: tomar en serio la idiosincrasia bastante generalizada de viveza criolla que deriva en prácticas clientelares y corporativistas[89] que subordinan lo público a intereses meramente privados; educar políticamente a la ciudadanía, mandatarios y mandantes, en la corresponsabilidad social, desarrollo de la legítima autonomía en el ejercicio equitativo y solidario de los derechos y responsabilidades, diálogo, transparencia y rendición de cuentas; reivindicar y acreditar socialmente la administración pública en términos de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y planificación participativa, descentralizada, desconcentrada, coordinada y evaluada del desarrollo; fortalecer y desarrollar institucionalmente a los distintos actores del proceso[90]; reactivar el aparato productivo generador de recursos desde una relación dinámica y equilibrada entre Sociedad, Estado y Mercado, de modo que tengan piso y consistencia *reales* tanto las políticas económicas fiscal[91], de endeudamiento público[92], presupuestaria[93], tributaria (Arts. 300-301), crediticia y financiera (Arts. 302-303), como el sistema financiero (Arts. 308-312), los servicios y empresas públicas (Arts. 313-318), y las diversas formas de organización de la producción en la economía y su gestión (Arts. 319-319-320).■

1.- Post social que había surgido a raíz de la crisis del *Estado de* Bienestar Keynesiano, y se había empezado a implementar en América Latina a partir del denominado *"Consenso de Washington"*. Cf. DE LA TORRE, Patricia, *Estado Post Social,* material entregado en la Maestría de Gobernabilidad y Gerencia Política de la PUCE, Quito 2009, p. 1; ÍD., Consenso de Washington, material entregado en la Maestría de Gobernabilidad y Gerencia Política de la PUCE, Quito 2009, p. 2-3.

2.- Cf. PIZARRO, Roberto, *Agenda económica propia,* en http://www.nuso.org/upload/articulos/3288_1.pdf. "Para el Banco Mundial, la descentralización se reduce a un proceso administrativo y operativo por el cual el Estado delega sus principales atribuciones y responsabilidades a los gobiernos locales y éstos a su vez a la empresa privada. El problema de la descentralización se reduciría, entonces, a la definición del ámbito de las competencias a ser asumidas por los gobiernos locales y por la empresa privada. En esa línea de trabajo se inscriben también algunos de los programas de ayuda de la cooperación internacional". Cf.: http://74.125.113.132/search?q=cache:nQVNweBYhfMJ:http://www.un-instraw.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=442+consenso+de+washington+y+descentralizaci%F3n&hl=es&ct=clnk.

3.- PRIMAVERA, Eloísa, *Gerencia Social y Epistemología: Reflexiones acerca de la construcción de herramientas de intervención,* documento entregado en el curso de Gerencia Social de la Maestría de Gobernabilidad y Gerencia Política de la PUCE, Quito 2009, p. 1. Cf. BURCHARDT, Hans-Jürgen, *Desigualdad y democracia*, en la revista NUEVA SOCIEDAD No 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

4.- Cf. UGALDE, L.-GONZALEZ, R., *Ideologías y modelos políticos en Europa y América Latina,* en Revista Economía y Humanismo del Instituto de Investigaciones Económicas-Puce, No. 20, Quito Julio 2008, pp. 17-20.29-38; DÁVALOS, Ma. Verónica, *Gerencia Social,* Presentación en *Power point* entregada en el curso de Gerencia Social de la Maestría de Gobernabilidad y Gerencia Política de la PUCE, Quito 2009, filminas nn. 3-4.11. Cf. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ciudad Alfaro-Montecristi 2008: Registro Oficial número 486, Preámbulo, Arts. 279.416,1.10.11; 423,1.3.4.7.

5.- De acuerdo al PNUD, la situación del Ecuador a inicios de la década actual verificaba que "la relación entre el 1% más rico de la población y el 1% más pobre es de 1 a 180 (...) y que la distribución del ingreso mantiene su tendencia regresiva: el 20% de la población de mayores ingresos percibe el 54% del ingreso nacional, mientras que el 20% de la población más pobre recibe apenas el 4,1% de este ingreso". Véase DÁVALOS, o.c., filmina n. 4: Diagnóstico de la Pobreza en América latina: "Grupo C: ingreso por habitante e IDH medios o medios altos y alrededor del 50% de población pobre. Este grupo incluye a Ecuador".

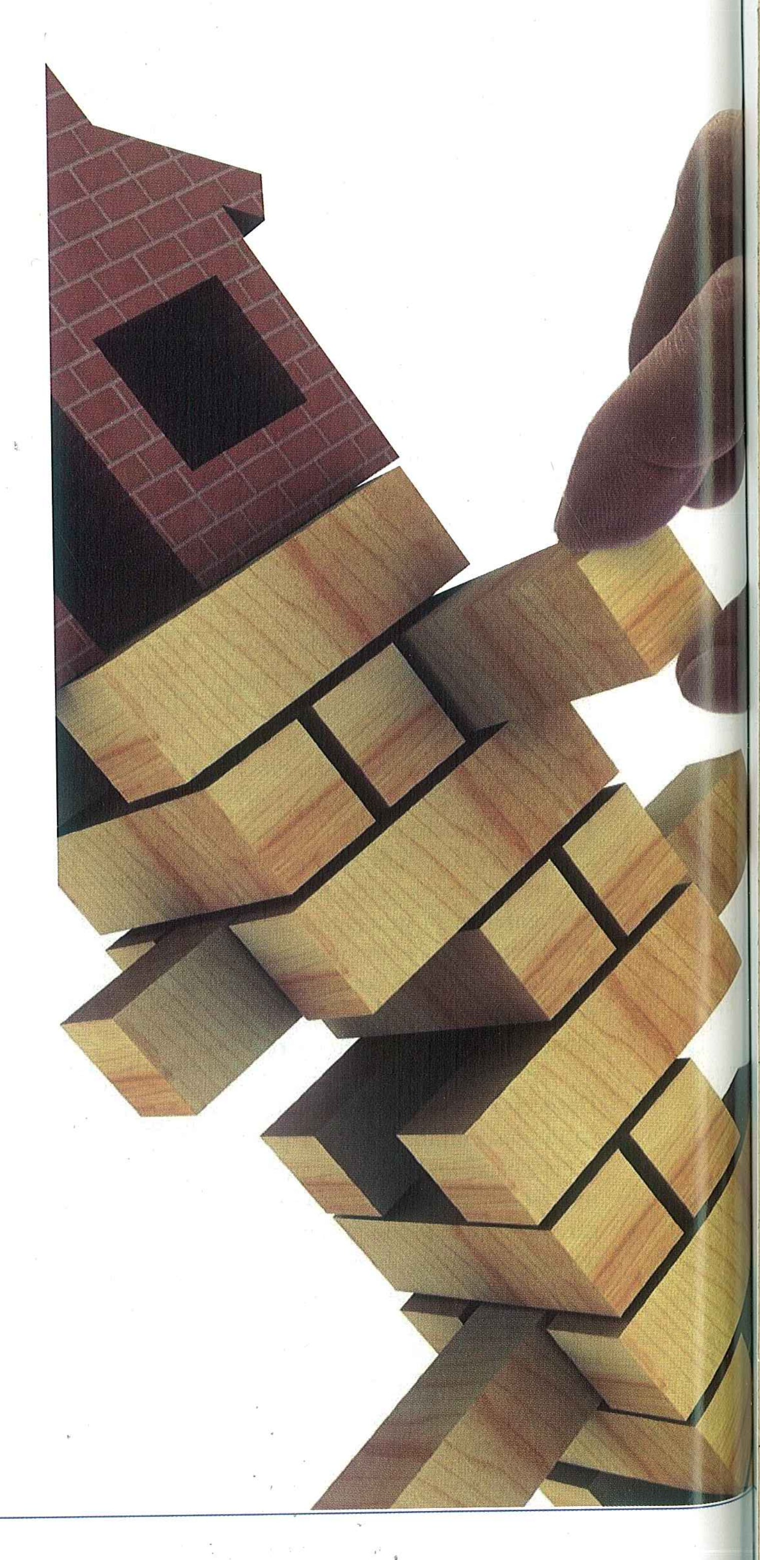
6 CONSTITUCIÓN, *o.c.*, Art. 1. Véase la coincidencia con lo que decía la anterior Constitución de 1998: "El Ecuador es un estado social de derecho (...). Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada" (Art. 1).

7 Íd., Art. 3, n. 6.

8 Cf. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN en http://www.inwent.org.pe/capacides/modelo_de_descentralizacin3.html.

9 Íd., p. 1.

10 Íd.: Es por esto que "los gobiernos locales electos ya se encuentran en la primera constitución del Ecuador, convirtiéndolos [en] los primeros de esta naturaleza en América Latina"; "tienen sus propios impuestos, y hasta bancos locales que imprimen su propio dinero".



[11] Cf. AYALA, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador,* CEN, Quito 1997, pp.87-90.
[12] Íd., p. 94.
[13] Que creará, a su vez, significativas organizaciones nacionales para los sistemas de electricidad (INECEL), telefonía (IETEL), seguridad social (IESS), obras sanitarias (IEOS), vivienda (JNV), y fortalecerá a los ministerios de educación, salud y obras públicas.
[14] Cf. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN, o.c., p. 2.
[15] En el 2000 aparecerá la Ley de Juntas Parroquiales Rurales.
[16] CARRIÓN, Fernando, *La descentralización en el Ecuador,* documento inédito elaborado para la Organización Mundial de Ciudades Unidas, 2006: en http://www.inwent.org.pe/capaci des/modelo_de_descentralizacin3.html.
[17] Íd.: "Bajo estas premisas solo se operó la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Guayaquil, la más poblada del país".
[18] Íd.: Como fue el caso de Guayaquil y Manta.
[19] Cf. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Quito 1998: Arts. 1.45.68.124.224-241; DISPOSICIONES TRANSITORIAS nn. 32-35.
[20] CARRIÓN, F., *o.c.*
[21] Íd.: "De esta manera y a partir de la información disponible al 2004 [de evaluaciones realizadas por el CONCOPE en:"Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización en el Ecuador". Hernando López Guerrero. Quito. Junio. 2004] puede observarse limitados logros en transferencias de competencias; se han gestionado 244 competencias respecto a las más de 2.200 competencias generales que podrían descentralizarse y solo 41 de los 219 municipios existentes han adquirido un total de 62 competencias, en tanto que los Consejos provinciales no han adquirido ninguna. De la demanda de 244 nuevas competencias gestionadas por los gobiernos seccionales hasta el año 2004, 62 han sido efectivamente transferidas, 137 cuentan con convenios suscritos aunque sin ejecutarse y 45 se hallan en trámite. Este hecho más que remarcar cierto interés desde lo local por la descentralización pese a lo limitado de sus resultados, permite medir los intereses y énfasis de los gobiernos seccionales por desarrollar acciones fuera de sus determinaciones propias. El principal interés de los gobiernos seccionales se evidencia en tres temas; ambiente 31.5%, turismo 24.6 % y bien estar social 23.3%. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación 7% y la vivienda y salud 4%".
[22] Íd.
[23] CONSTITUCIÓN, 2008, Art. 1.
[24] Íd., Art. 3, nn. 5 y 6.
[25] Íd., Art. 1.
[26] Por la primera vía, "los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social", "las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado", "los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado", "las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos", "las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal" "ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la ley", debiendo "coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución" (Arts. 225-226).

Por la segunda vía, "el organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición", no sólo del ejecutivo o ciudadanía sobre los asuntos que estimen convenientes, sino, también, "de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados", si bien "con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes" y "sobre temas de interés para su jurisdicción", excepto en lo relativo "a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución" (Art. 104).
[27] Íd., Arts. 242-250.
[28] Íd., Arts. 238-240. 251-259.
[29] Íd., Arts. 260-269.
[30] Íd., Arts. 270-274.
[31] Íd., *Título* VI.
[32] Íd., Art. 262.
[33] Íd., Art. 263.
[34] Íd., Art. 264; Cf. 265.
[35] Íd., Art. 267.
[36] Entre estos están los distritos metropolitanos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. Cf.: ÍD., Arts. 242-259.
[37].- Algunas modalidades de coordinación son: horizontal sectorial e intersectorial (mancomunidades [Art. 243], regiones, distritos metropolitanos autónomos [Art. 247], cantones de atención preferencial, circunscripciones territoriales especiales [Art. 250], regímenes especiales, nuevas circunscripciones territoriales indígenas [Art. 257]); vertical (Unidades básicas de participación, gabinete territorial, gobiernos regional y provincial, consejo de gobierno de la provincia de Galápagos [Art. 258], sistema de registro de la propiedad); y gubernamental multinivel (sistema nacional de competencias). Cf. CARRIÓN, M.-ORDÓÑEZ, A., *Coordinación Territorial: Marco Conceptual, Experiencias y Posibilidades para el Ecuador,* Grupo FARO, Quito 2009, pp.30-31.
[38] Íd., Art. 239; Cf. Art. 269,1.
[39] Cf. Íd., *DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA,* n. 9.
[40] Íd., Art. 260.
[41] Íd., Art. 261.
[42] Íd., Arts. 262-267; Cf. Art. 268.
[43] Íd., Art. 275; Cf.: Los objetivos del régimen de desarrollo (Arts. 276-278).
[44] Íd., Art. 279.
[45] Íd.; Cf. Arts. 147,4; 269.
[46] Íd., Art. 241.
[47] Íd., Art. 275.
[48] "democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable" (Íd., Art. 278,2); Cf.: Art. 283.
[49] Fiscal (Íd., Arts. 285-288), de endeudamiento público (Arts. 289-291), presupuestaria (Arts. 292-299), tributaria (Arts. 300-301), monetaria, cambiaria, crediticia y financiera (Arts. 302-303), comercial (Arts. 304-307). Recuérdese que el Presidente o Presidenta de la República posee de forma exclusiva tanto la facultad de formular las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera (Art. 303), como la competencia de crear aranceles y fijar sus niveles en la política comercial (Art. 305).
[50] Cf.: Íd., Arts. 308-312.
[51] Cf.: Íd., Arts. 313-318.
[52] Comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas (Arts. 319-319-320).
[53] En sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta (Arts. 321-324).
[54] Cf.: Íd., Arts. 325-333.
[55] Cf.: Íd., Art. 334.
[56] Cf.: Íd., Arts. 335-337.
[57] Cf.: Íd., Arts. 338-339.
[58] Íd., Art. 238.
[59] Íd., Art. 240. Los gobiernos regionales en el ámbito de sus competencias exclusi-

vas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales (Art. 262); los provinciales, expedirán ordenanzas provinciales (Art. 263); los municipales, ordenanzas cantonales (Art. 264); los parroquiales rurales, acuerdos y resoluciones (Art.267); los distritos metropolitanos, ordenanzas distritales (Art. 266).

60 Íd., Art. 267.

61 Ídem.

62 Íd., Art. 100.

63 Íd., Art. 269,1.

64 Íd., Art. 269, 2-4. "El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el ejecutivo y las municipalidades" (Art. 261).

65 Íd., Art. 270.

66 Cf. Íd., Art. 120, 7; Cf. Art. 264,5.

67 Íd., Art. 271.

68 Íd., Art. 272.

69 Íd., Art. 274.

70 Íd., Art. 273.

71 Íd., Art. 261.

72 Cf. CARRIÓN, M., *o.c.*, p. 31.

73 Para las competencias exclusivas de los gobiernos regionales autónomos, véase CONSTITUCIÓN, 2008, Art. 262; de los provinciales, véase Art. 263; de los municipales, véase Art. 264; de los parroquiales rurales, véase Art. 267.

74 "Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin prejuicio de las adicionales que determine la ley" (Art. 266).

75 Íd., Art. 269,5.

76 Íd., Art. 436,7.

77 Íd., Art. 3,6. "En su dimensión política[, la descentralización], complementa y refuerza la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en los países de la región. En lo económico, ofrece posibilidades de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales": CEPAL, *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile 1998, p. 232.

78 CONSTITUCIÓN, 2008, *DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA*, n. 9.

79 Cf. CARRIÓN, M., o.c., pp. 3. 28-29.

80 CONSTITUCIÓN, 2008, Arts. 239. 269,1; *DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA*, n. 9.

81 Íd., Arts. 275-278.

82 Íd.; Cf. Arts. 147,4; 241; 269; 279-280; CARRIÓN, M., *o.c.*, p. 28.

83 Cf. CARRIÓN, *o.c.*, pp. 29-30.

84 Íd., p. 31.

85 CONSTITUCIÓN, 2008, Art. 260.

86 Íd., Art. 261.

87 Íd., Arts. 262-267; Cf. Art. 268.

88 "Esto exige un adecuado marco legal, que conduzca a una clara delimitación de atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno y, (...), a una efectiva coordinación intergubernamental que garantice su seguimiento y evaluación": CEPAL, *o.c.*, p.233.

89 Cf. CARRIÓN, M., *o.c.*, p. 32.

90 "En este sentido, el fortalecimiento institucional exige al gobierno nacional reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, y a las municipalidades y las instancias intermedias del gobierno la modernización de la administración financiera y de su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y asegurar la participación de la comunidad en el seguimiento y la evaluación de la gestión pública territorial. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de capacitación a los funcionarios públicos de distintos niveles. También es adecuado poner en marcha un adecuado sistema de información...": CEPAL, *o.c.*, pp. 233-234.

91 Véanse los artículos constitucionales (2008), respecto a políticas económicas fiscal (285-288), de endeudamiento público (289-291), presupuestaria (292-299), tributaria (300-301), crediticia y financiera (302-303), el sistema financiero (308-312), los servicios y empresas públicas (313-318) y las diversas formas de organización de la producción en la economía y su gestión.(319-319-320). Cf. CEPAL, o.c., p. 233. ■